

Rapport d'activité du déontologue de Dijon-Métropole et de la Ville de Dijon (2021-2022)

1 La création de la fonction de déontologue

Par deux délibérations des 22 et 25 mars 2021, la Ville de Dijon et Dijon Métropole ont décidé, respectivement, la création de la fonction de déontologue pour chacune de ces collectivités, à l'instar d'autres grandes collectivités, régions ou grandes métropoles. Il est à noter qu'à cette époque, ces créations étaient laissées à la discrétion des collectivités et qu'elles n'étaient encadrées par aucune disposition législative ou réglementaire, à la différence du cadre législatif existant pour les assemblées parlementaires.

Les règles déontologiques intéressant les élus doivent être distinguées de celles qui intéressent les agents des collectivités pour lesquels des textes sont intervenus. Néanmoins, malgré la diversité des personnes intéressées, élus et agents, le principe d'un exercice commun des deux fonctions a été arrêté.

S'agissant des agents territoriaux, les délibérations municipale et métropolitaine dijonnaise prévoyaient, en effet, que « Pour ce qui concerne les agents publics, la fonction de déontologue référent s'exercera sous la forme de la présidence d'une instance collégiale composée de la directrice générale ou directeur général des services de la collectivité concernée ou de sa ou son représentant, et de la directrice ou directeur des ressources humaines de ladite collectivité. Ses modalités de fonctionnement seront soumises à l'avis des Comités Techniques et CHSCT de la Ville et de la Métropole ». A ce jour, il n'a pas été jugé nécessaire de réunir cette instance, les difficultés rencontrées ayant été réglées en amont.

S'agissant des élus locaux, la fonction de déontologue était destinée à répondre à leurs préoccupations afin de satisfaire les exigences nées de la prévention des conflits d'intérêts posées par les lois de 2013 complétées par celles de 2017 qui ont en effet renforcé la volonté du législateur d'agir dans ce sens, après diverses affaires ayant alimenté la chronique politique et judiciaire. En 2021, aucun texte ne régissait cette fonction spécifique.

Les délibérations des 22 et 25 mars 2021 sont entrées en vigueur dans le délai légal. A leur suite, deux arrêtés des 22 juillet 2021 respectivement du Maire de Dijon et du Président de Dijon Métropole ont bien voulu me désigner afin d'exercer les fonctions de déontologue, pour une durée équivalente à celle des mandats municipaux et métropolitains en cours.

Dans ce cadre, a été préparée, en concertation avec les élus et les services, la rédaction d'une charte au contenu identique pour chacune des collectivités, qui détaille les modalités de l'exercice de la mission, ainsi que les droits et les devoirs des élus. Selon les délibérations précitées des 22 et 25 mars 2021, « Cette Charte (...) adoptée par l'organe délibérant de chaque collectivité, (...) aura la valeur qui s'attache au règlement intérieur de ladite collectivité ». Il s'agit donc d'un acte administratif de caractère réglementaire.

Ces deux Chartes ont été adoptées par deux délibérations parallèles en septembre 2021.

2 La mise en place et l'exercice des missions

Les différents confinements, qui ont rendu pendant de longs mois plus complexe la gestion publique, ont conduit à reporter la mise en place de la mission.

a) A l'égard des élus

Afin de sensibiliser les élus aux questions de prévention des conflits d'intérêts, un document récapitulant les différents cas de conflits d'intérêts et leurs conséquences, aussi bien sur le plan pénal que sur le plan administratif, a été élaboré en collaboration avec une avocate spécialiste de ces questions et avec le Service juridique de la Métropole. Cette présentation s'avérait d'autant plus nécessaire que la définition et l'encadrement de la notion de conflit d'intérêts ont été précisés par la loi dite « 3DS » du 21 février 2022 et relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

Le document complet réalisé ainsi qu'une fiche de synthèse intitulée « Prévenir les conflits d'intérêts » ont été adressés aux élus de la Ville de Dijon et de Dijon Métropole le 16 juin 2022 et indiquant la disponibilité et les coordonnées du déontologue.

Cette réunion et ces documents avaient aussi pour objectif, en dehors d'une volonté d'information et de sensibilisation, d'inciter les élus à s'adresser au déontologue en cas de besoin des sollicitations susceptibles de faire naître des situations de conflits d'intérêts, comme cela était prévu dans les deux Chartes.

A ce jour, celles-ci n'ont pas été très nombreuses. Il faut en déduire que le rôle du déontologue semble être bien identifié et compris comme une institution de démocratie municipale et métropolitaine dijonnaise.

b) A l'égard des agents des collectivités concernées

Un document a été diffusé auprès des agents au printemps 2022 présentant les missions et le rôle d'un référent déontologue destiné aux agents ainsi que le moyen de le contacter.

Une fiche intitulée « Saisir le référent déontologue » a été élaborée par la Direction des Ressources Humaines des deux collectivités. Elle a déjà été utilisée par et pour plusieurs agents auxquels il a été répondu dans les meilleurs délais.

Un règlement de l'instance collégiale dédié à la déontologie a été élaboré.

Ces différents documents sont consultables sur l'espace intranet des deux collectivités.

Par ailleurs, la question de l'éventuel recrutement d'un agent contractuel par la Métropole a été l'objet d'une étude approfondie, menée parallèlement à celle des Services et concluant à la formulation d'un avis au contenu identique.

Ces consultations ont été effectuées à l'initiative d'agents ou des services des collectivités. Là encore, le rôle du déontologue semble bien identifié.

3 Perspectives

Elles sont multiples et n'ont pas toutes donné lieu à réalisation. Certaines demandent à être concrétisées.

a) La publication de la loi 3DS et du décret d'application

De façon parallèle à la création par les collectivités dijonnaises, la fonction de déontologue a été rendue obligatoire par la loi dite « 3DS » précitée du 21 février 2022, sous la forme d'un droit pour élus locaux. L'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales a été en effet complété par deux alinéas à la suite des sept « principes déontologiques consacrés par la présente charte de l'élu local », prévus et énumérés par cet article, mais dont certains ne renvoient pas à des obligations déontologiques :

« Tout élu local peut consulter un référent déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des principes déontologiques consacrés dans la présente charte.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités et les critères de désignation des référents déontologues ».

La fonction, dont la création est présentée comme une obligation pour l'ensemble des collectivités concernées par ce code, est conçue comme permettant de bénéficier de conseils et distincte d'une quelconque forme de contrôle. Aucune limite de taille des collectivités, exprimée selon leur nombre d'habitants, n'a été fixée.

Le décret relatif au référent déontologue de l'élu local et annoncé par ce dernier alinéa a été publié sous le numéro 2022-1520 du 6 décembre 2022. Pas plus que loi du 21 février 2022, il ne présente de caractère rétroactif et ne s'applique pas aux créations d'un déontologue qui seraient antérieures à ces textes. Plus précisément, le décret a prévu une entrée en vigueur au 1^{er} juin 2023 (art 3).

L'essentiel du décret est contenu dans son article 1^{er}. Celui-ci dispose que *« Le référent déontologue... est désigné par l'organe délibérant de la collectivité territoriale, du groupement de collectivités territoriales ou du syndicat mixte visé à l'article L. 5721-2.*

« Plusieurs collectivités territoriales, groupements de collectivités territoriales ou syndicats mixtes visés à l'article L. 5721-2 peuvent désigner un même référent déontologue pour leurs élus par délibérations concordantes.

« Les missions de référent déontologue sont exercées en toute indépendance et impartialité par des personnes choisies en raison de leur expérience et de leurs compétences ».

Le décret laisse le choix aux collectivités de désigner une ou plusieurs personnes ou un collège, mais pose comme conditions de leur désignation que ces personnes n'exercent au sein des collectivités auprès desquelles elles sont désignées aucun mandat d'élu local, ou n'en exercent plus depuis au moins trois ans, ne sont pas des agents de ces collectivités et ne se trouvent pas en situation de conflit d'intérêts avec celles-ci. La nomination par l'organe délibérant exige de la part de ce dernier un vote à bulletin secret, par application de l'article L. 2121-21 du code général des collectivités territoriales qui l'impose lorsqu'il y a lieu de procéder à une nomination ou à une présentation.

Il est à constater, s'agissant des deux collectivités concernées par ce rapport, qu'en dehors du mode de désignation du déontologue, les obligations fixées par le décret ont été respectées avant même la parution du décret. Cependant, à la différence des deux délibérations de Dijon Métropole et de la Ville de Dijon, mais aussi de celles des autres collectivités ayant procédé à de telles créations, le décret ne dit rien quant au contenu de la fonction de déontologue, celle-ci semblant aller de soi du fait du droit des élus à consulter un référent de cette sorte, selon l'article L. 1111-1-1 précité. De même, s'agissant des limites dans le temps de l'exercice des

fonctions, alors que les textes dijonnais ont lié la durée des fonctions à celle des mandats concernés, le décret est resté muet.

Le décret du 6 décembre 2022 vient ainsi compléter, et non remplacer, le statut de cette fonction nouvelle tel qu'il a été prévu et organisé par les deux Chartes dijonnaises et que la loi dite « 3DS » a rendu obligatoire au sein de l'ensemble des collectivités. Sur ce point, la Ville de Dijon et la Métropole de Dijon ont donc anticipé cette création.

Quant à l'indépendance et à l'impartialité du déontologue ou du collègue, si d'éventuelles critiques ont pu être soulevées en leur temps, elles ne sont plus de mise à ce stade. Elles sont garanties par l'article 5 des Chartes dijonnaises.

b) Le cas des communes de la Métropole autres que Dijon

Depuis la date de publication du décret du 6 décembre 2022 et à l'approche du 1^{er} juin 2023, plusieurs communes de l'agglomération et membres de Dijon Métropole ont manifesté leur intérêt de pouvoir disposer d'un déontologue à destination des élus des communes qui ne sont pas, en même temps, des élus métropolitains.

Au sein de ces communes intéressées, des réflexions ont été conduites sur les modalités de pouvoir utiliser les services du déontologue de la Métropole. A ce jour, seule la commune de Saint-Apollinaire a souhaité avoir recours à un déontologue spécifique.

c) Le rôle de l'Agence française anti-corruption

Le présent rapport souhaite attirer l'attention des élus de la Métropole et de la Ville sur l'existence et les missions de l'Agence française anticorruption (AFA). Cette dernière est un service à compétence nationale créé par la loi du 9 décembre 2016, loi dite « Loi Sapin 2 » en remplacement du Service central de prévention de la corruption (SCPC) tout en bénéficiant d'un renforcement de ses pouvoirs. Elle ne dispose donc pas de la personnalité ni de l'autonomie juridiques et, à travers elle, c'est l'Etat qui agit.

Cette même loi de 2016 est celle qui a, parallèlement, instauré des mécanismes de protection des lanceurs d'alerte.

L'AFA est dirigée par un magistrat de l'ordre judiciaire, nommé par décret du président de la République pour une durée de six ans non renouvelable. Elle est placée auprès du ministre de la Justice et du ministre en charge du Budget.

L'AFA aide les autorités compétentes et les personnes qui y sont confrontées à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêts, de détournement de fonds publics et de favoritisme. Son expertise peut être *sollicitée* par les juridictions, les grandes entreprises, les administrations ou encore les collectivités.

En dehors d'un rôle d'information, elle élabore des recommandations destinées à aider les personnes morales de droit public et de droit privé.

Elle contrôle, de sa propre initiative, en réalité sur celle du directeur de l'AFA, la qualité et l'efficacité des procédures mises en œuvre au sein des administrations de l'Etat, des **collectivités territoriales, de leurs établissements publics et sociétés d'économie mixte**, et des associations et fondations reconnues d'utilité publique pour prévenir et détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme. Entre octobre 2017 et fin décembre 2021, 159 contrôles ont été

ouverts, dont 142 contrôles à l'initiative de l'AFA, parmi lesquels 91 concernaient les acteurs économiques et 51 contrôles visaient les acteurs publics. Parmi ces contrôles, 20 contrôles sont dits « de suite », car consistant à s'assurer de la mise en œuvre des recommandations formulées par l'AFA lors d'un précédent contrôle.

Ces contrôles peuvent également être effectués à la demande du président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), du Premier ministre, des ministres ou, pour les **collectivités territoriales** et leurs établissements publics et sociétés d'économie mixte, du représentant de l'Etat.

L'Agence française anticorruption avise le procureur de la République compétent des faits dont elle a eu connaissance dans l'exercice de ses missions et qui sont susceptibles de constituer un crime ou un délit. Dans le cadre de ses missions, les agents de l'Agence française anticorruption peuvent être habilités à se faire communiquer par les représentants de l'entité contrôlée tout document professionnel, quel qu'en soit le support, ou toute information utile. Ils peuvent procéder sur place à toute vérification de l'exactitude des informations fournies. Ils peuvent s'entretenir, dans des conditions assurant la confidentialité de leurs échanges, avec toute personne dont le concours leur paraît nécessaire.